

형식주의의 재음미: 딜레마와 상징적 형식주의*

이종범**

형식주의는 법과 제도가 요구하는 행동과 실제 행동 간의 불일치 정도로 정의되며, 크게 번 문육례, 도구적 형식주의, 상징적 형식주의의 3가지 유형으로 분류될 수 있다. 특히 상징적 형식주의는 가치간의 상충성이 높은 딜레마 상황에서 정책을 결정하였을 때 혹은 자원이 부족한 상태에서 이상적인 법을 만들어 그의 집행이 강력하게 추진되기 어려운 경우에 발생하는 형식주의에 해당한다. 본 논문은 상징적 형식주의에 초점을 맞춰 성매매특별법, 장애인 고용정책, 의약분업정책 사례를 분석하였다. 상징적 형식주의를 줄이기 위해서는 충분한 공적 숙의과정을 거친 후에 정책이 결정되어야 하며, 단수 및 이중회로 학습을 필요로 하고, 대상 집단의 비용 부담 능력을 고려하여야 하고, 행정편의적 결정이나 집행을 지양하여야 한다. 장기적으로 사회적 인식의 변화도 매우 중요하다. 상징적 형식주의에 대응하기 위해서는 일단 그 정책이 입안되고 법의 형식으로 만들어졌다는 것을 정책의 출발점으로 보고, 주변 여건의 변화를 우선적으로 유도한 뒤에 상벌의 집행을 강화해야 할 것이다.

주제어: 딜레마, 상징적 형식주의, 결정과 집행의 괴리

I. 형식주의의 중요성과 연구의의

1. 형식주의의 편재성

한국은 선진국의 정치·사회·경제·행정제도 및 과학기술의 모방을 통하여 빠른

* 본 연구는 2006-2007 고려대학교 특별연구비에 의하여 수행하였음을 밝힙니다. 논문의 집필과정에서 윤건수 교수와 조인영 조교, 그리고 익명의 심사자에게 감사한다.

** 미국 University of Pennsylvania에서 정치학 박사 학위를 취득하고, 현재 고려대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 관심분야는 조직관리, 조사방법, 개별심리분석 등이다(cblee@korea.ac.kr).

시일에 경제성장을 하였고, 현재는 OECD 선진국 대열에 들어가 있다. 국민총생산이나 무역거래량 역시 세계 10위권에 진입해 있다. 과거에는 모방에 의한 선진국 추격형 전략을 사용하였다면 현재는 창조적 기술개발에 의한 탈추격형 과학기술 전략을 활용하고 있는 것이 현실이다 (송위진 외, 2008; 성지은 외, 2008). 즉, 산업의 일부는 이미 세계의 최고수준, 다시 말해 선진국들과 큰 차이가 없는 상태에 다다른 것이다.

과거 모방시대의 행정에는 형식주의가 많이 있었다. 형식주의란 법과 제도가 요구하는 행동과 실제 행동 간의 불일치 정도로 정의할 수 있다. 형식주의가 외국 제도의 모방기에 나타났던 일시적 현상이라면 현재의 시점에서는 더 이상 형식주의가 없어야 함이 옳다. 하지만 여전히 형식적으로 운영되는 제도나 정책이 많이 있다는 점으로 미루어 볼 때, 형식주의를 모방이 아닌 다른 시각에서 보아야 할 필요성이 제기된다.

예컨대 정부가 잘못된 정책의 목표를 능률적으로 수행하는 과정에서 나타나는 형식주의가 있다. 이것은 의식주의나 번문욕례(red tape)에 해당하는 형식주의로서, 잘못된 행동을 강하게 요구함으로써 불필요한 순응을 요구하는 경우다. 반대로 목표는 잘 되어 있으나 집행을 제대로 하지 못하는 과정에서 나타나는 형식주의도 있다. 이것은 의도적으로 정책 집행을 하지 않거나, 집행의 의도는 있었으나 실행을 하지 못하는 현상과 관련된다. 즉, 정책이 요구하는 기준에 따른 행동을 하지 못하는 것인데, 두 경우 모두 정책의 목표를 제대로 달성하지 못한 것이다. 그 중에서 후자의 경우는 정책수단으로서 상벌제도가 작동하지 못하여 나타나는 도구적 형식주의이고 (이중범, 1986, 박통희·김동환, 1994), 전자는 상충적 요소가 심한 정책을 결정할 때 또는 현실적으로 달성하기 어려운 이상적 기준 때문에 집행을 못하거나 하지 않는 상징적 형식주의다. 본 논문은 상징적 형식주의에 초점을 맞추어 분석하려고 한다.

형식주의 현상은 바람직하지 않을 뿐만 아니라 중요한 행정현상인데도 불구하고 그 동안 충분히 논의되지 못했었다.¹⁾ 어느 형태가 되었든 형식주의가 존재하는

1) 정부가 정책목표를 달성하기 위하여 정책대상기관에게 높은 순응을 요구하는 경우 그들이 부담하는 순응비용이 증가하는가 하면, 반대로 순응을 강요하지 않아서 순응도가 낮은 경우는 정책(규제)의 실익이 사라지기도 한다. 법과 제도의 형식주의에 대한 적절한 대응이 요구된다. 정책순응은 대상기관이 정책에 반응하는 경우가 적다고 하더라도 연구의 대상이지만, 형

한 정책은 제대로 집행되지 않을 것이고, 그 목표를 달성할 수도 없다. 형식주의는 하나가 아니라 여러 가지 형태가 있으며, 이에 따라 그 원인과 처방이 달라질 수밖에 없다. 지금까지 의식주의(혹은 번문육례)나 도구적 형식주의는 다루어졌지만 상징적 형식주의는 있다는 것만 언급되었고 (이중범, 1986: 55) 실제로 연구된 적은 없었다. 본 논문은 사례를 중심으로 상징적 형식주의를 분석하려고 한다.

2. 연구대상으로서 상징적 형식주의

형식주의 하면 부정적 의미로 보는 경향이 강하다. 일반적으로 정책이나 제도의 도입은 실시를 전제로 하기 때문에 형식주의가 높다는 것은 비효율, 지연비용의 발생, 불확실성의 창출 등을 의미한다. 또한 자원의 한계, 기존의 관행, 하위 순위 가치일 때 나타나는 형식(주의)적 집행도 위험관리에서는 심각한 결과를 야기하곤 한다. 과거의 성수교 붕괴나 남대문 화재 때 나타난 정부의 대응방식이 형식주의적 관리의 전형이다. 이처럼 형식주의가 공익의 기준에 미흡한 결과를 야기한다면 이것은 바람직하지 않다.

하지만 정책이나 제도가 단순히 집행이 잘 되지 않는다고 해서 비효율이고, 공익에 반하는 것이라고 단정 짓기에는 무리가 있다. 여건이 성숙되지 않은 상태에서 법과 제도가 도입됨으로써 출발부터 형식주의가 예상되는 경우가 있다. 정책 결정 과정에서 진보와 보수 등과 같이 이념이 서로 충돌하는 경우도 있고 상충적 이해관계가 첨예하게 대립하면서 정책이 결정되는 경우도 많다. 때에 따라서 심한 갈등이나 딜레마 상황까지 갔다가 이에 대응하는 형태로 정책이 결정되는 경우도 있다. 이렇게 만들어진 정책의 대부분은 불완전하지만, 정책진화의 첫걸음으로서 기준점의 역할을 하고, 이후 계속 시행착오를 거치면서 조건의 변화에 따라 수정되고 진화된다. 이 경우 결정 당시의 의도대로 정책이 집행되리라고 보기는 어렵다. 특히 의약분업과 같이 정책결정과정에서 극심한 대립이 있었던 경우에는 일단 법을 만들고, 그 집행과정에서 실시를 연기하기도 하고 세부사항을 수정하는 것이 일반적이다 (안병철, 2002; 전진석, 2003; IV절 참조). 일시적으로 형식

식주의는 제도가 원래 의도에 맞도록 집행되는가 관심을 가지기 때문에 불응에 더 관심을 갖는다.

주의 현상이 일어나지만 집행과정에서 불필요한 순응비용이나 집행비용을 창출하지 않고, 조건(자원, 다른 제도와 기술, 가치관, 사회의 요구나 맥락의 변화, 등등)이 충족될 때까지 철저한 시행을 연기하면서 대응하여 가는 것이다. 즉 점진적 변화과정을 거치게 된다.

여건이 충족되지 않은 시점에서 정책을 집행하다 보면 무리가 따르는 것은 당연하다. 예를 들면, 기업의 여건은 고려하지 않은 상태에서 이상적 기준에 따라 산업안전법을 제정하고, 이를 그대로 집행할 것을 요구할 때 기업들이 쉽게 순응하기는 어렵다. 이 경우, 우선 산업안전법을 만든 것에 만족하고, 미래의 조건이 충족될 때까지 집행을 연기하면서 점진적으로 법을 시행해 나가는 방법을 찾게 된다. 즉 가치가 충돌할 때 한 집단이 명분과 실리를 동시에 충족하려고 하면 그 정책집행은 무리수가 될 수밖에 없다. 먼저 일을 저질러 놓고 점진적으로 해결책을 모색하는 것이 유리할 때도 있다. 이 경우, 형식주의적 운영이나 집행을 부정적 시각으로만 보기는 어렵다. 그렇다고 이 형식주의가 지속되어야 하는 긍정적 현상이라고 말하려는 것은 아니다. 여건만 되면 이것도 개선되어야 할 대상인 것이다. 형식주의를 감소시키되, 불필요한 집행을 강요하기보다 필요한 조건을 먼저 달성하여 제도를 집행될 수 있는 여건을 만들어 나가는 데 더 노력을 경주하여야 한다. 즉, 중간단계로서 형식주의가 허용되는 것뿐이다. 이 글에서는 이와 같은 형식주의를 기존의 형식주의(도구적 형식주의와 번문육례)와 대비하여 상징적 형식주의라고 할 것이다(이중범, 1986; Bozeman, 2000).

상징적 형식주의는 한 가지 경로가 아니라 다양한 경로로 나타날 수 있다. 이 글에서는 개혁정권(김대중 정부와 노무현 정부)에서 입법화되었던 성매매특별법(2004), 장애인고용정책(2000), 의약분업(2000)의 3가지 정책사례를 중심으로 상징적 형식주의를 분석하려고 한다. 성매매특별법의 경우는 딜레마 성격이 강한 문제임에도 불구하고 반대의견이 반영되지 않은 상태로 이상적 결정이 된 정책으로서 무시된 딜레마의 성격을 갖고 있다. 장애인 고용정책의 경우는 결정자가 행정에 딜레마를 전가한 형태로서 위임입법의 성질을 가진 정책이었기 때문에 노동부 중심의 행정편의적 결정이 되어 버린 사례에 해당한다. 의약분업 사례는 딜레마 상황까지 갔었던 정책이지만 전문가 단체(의사협회)가 내부 분열과 명분에 밀려서 할 수 없이 정책을 소극적으로 수용하였던 사례이다. 세 사례가 갖는 공통적 특

성은 결정된 정책의 이상적 기준과 현실적 여건간의 괴리가 심한 정책 결정이라는 것이다. 즉 모두가 집행이 어려운 정책이었으며 집행 과정에서 많이 변질되었다.

본 논문은 먼저 다양한 형식주의의 의미와 더불어 형식주의의 개념들을 II절에서 제시하고, III절에서는 상징적 형식주의와 관련된 이론모형을 제시할 것이다. IV절에서는 III절의 이론모형을 중심으로 3가지 사례를 분석하면서 상징적 형식주의가 나타나는 원인을 탐색하여 보려고 한다. 마지막으로 V절에서는 사례분석이 갖고 있는 함축적 의미와 앞으로의 과제를 제시하려고 한다.

II. 형식주의: 개념분석과 유형

1. 형식주의 이론의 개관

형식주의는 정책이 목적대로 집행되지 않는 것, 즉 정책이 제 기능을 수행하고 있지 못한 것을 의미한다. 그러나 좀 더 세부적으로 살펴보면, 동일한 형식주의 현상으로 보이는 사례도 각기 다른 측면과 원인을 가지고 있다는 것을 알 수 있다. 지금까지 형식주의와 관련하여 크게 4가지 이론적 시각이 있었는데 (1) 비교행정, (2) 보상제도과 그 확장, (3) 딜레마와 기회손실의 시각, (4) 번문욕례 이론이다. 이 절에서는 형식주의를 다루는 다양한 이론적 시각을 소개하고, 이들 이론적 시각으로는 상징적 형식주의를 설명함에 한계가 있다는 것을 지적하려고 한다.

1) 비교행정과 형식주의

형식주의는 Riggs (1964)가 프리즘적 사회(prismatic society)의 행정모형의 여러 특징 중의 하나로서 소개하였다. 특히 후진국이 선진국의 제도를 모양만 모방하는 현상을 지적하기 위하여 사용한 개념이다. 그는 제도가 본래의 기능을 수행하지 못하고 껍데기만 남는 현상을 형식주의로 명명하였다. Riggs는 문화적 차이를 고려하지 않은 제도 도입은 필연적으로 형식주의를 낳을 수밖에 없다고 하면서, 형식주의의 원인을 문화적 차이에서 찾았다. 그러나 문화적 차이라는 용어만큼

모호한 개념도 없고, 이 방법으로 형식주의를 개선할 수도 없다. 문화적 차이라는 항목이 좀 더 구체적이거나 통제가 가능한 개념일 때 형식주의의 개선이나 극복 등에 대한 논의가 가능할 것이다.

2) 상벌제도와 도구적 형식주의

이종범 (1986: 50-74)은 문화 개념이 갖고 있는 모호성을 벗어나 통제 가능한 개념인 도구적 형식주의에 초점을 맞추어 형식주의 현상을 분석하였다. 상벌제도가 제대로 작동한다면 형식주의는 감소한다는 가설을 제시하고, 그것의 미시적 근거를 탐색하였다. 특히 개별행위자에게 주어지는 공식적 상벌과 비공식 상벌간의 상대적 중요성이 형식주의에 영향을 준다는 것을 강조하였다 (이종범, 1986). 공식 상벌집행의 정도를 나타내는 규칙모호성이 높고, 처벌강도와 적발 및 집행의 확률이 낮을 때, 비공식 상벌에 대비한 공식상벌의 상대적 중요성이 낮아짐으로써 사람들은 공식기준 보다 비공식 기준에 따른 행동을 하게 되고, 법과 행동의 차이가 나는 형식주의가 나타난다는 것이다. 도구적 형식주의는 한마디로 실제 행동이 요구되는 행동의 기준에 미달하기 때문에 더 이상 목적을 달성하기 어려운 경우에 나타난다. 특히 집행상의 우선순위가 밀리거나 상벌의 적용에 문제가 있을 때 많이 나타난다. 그래서 통제가능 변수인 상벌의 집행을 강화하여 법과 제도의 형식주의를 감소할 수 있다는 처방적 가치를 강조한다.

3) 기회손실, 손실경보와 형식주의: 딜레마 이론적 시각

박통희와 김동환 (1992)은 형식주의를 정책집행 과정에 나타난 법의 이념 (목적-수단)과 실천의 괴리로 규정하고, 이를 딜레마 이론의 시각에서 분석하였다. 특히 기회손실의 측면에서 형식주의의 기원을 유추한 점은 특징적이다. 기회손실이란 (대안 간에 비교 불가능하지만) 선택과정에서 선택된 대안과 채택되지 못한 대안이 초래하는 비용의 차이를 의미하는데, 이를 손실의 측면에서 접근하였다. 즉 집행 과정에 있는 다양한 행위자들이 기회손실을 인식하는 정도와 그것을 손실경보 (loss alarming)로 제기할 수 있는 정도에 따라서 정책집행 과정의 형식주의가 결정된다는 것이다 (박통희·김동환, 1994). 더 구체적으로 말하면 고객집단, 집행기관

의 성격에 따라 기회손실을 느끼는 정도가 다르고 또한 기회손실의 속성에 따라 손실경보를 발하는 정도에 차이가 있다는 것이다. 즉 제도의 집행으로 인한 기회손실을 중요하게 인식할수록 손실경보를 울릴 가능성이 높고, 따라서 정책집행상의 형식주의는 증가한다. 예를 들면 고객집단이 제도의 집행에 따른 기회손실을 중요하다고 느낄수록, 더 조직화되어 있을수록 그리고 집단의 수가 적을수록 제도의 집행에 따른 손실경보를 발할 가능성이 높아지고 형식주의는 증가하게 된다.²⁾

4) 번문욕례의 시각에서 본 형식주의

Bozeman(2000: 13)은 번문욕례 (red-tape)를 정책의 목적과는 다르게 규정된 수단의 집행으로 인하여 대상기관이 불필요한 순응비용을 부담하는 현상으로 정의하였다. 그러나 번문욕례는 형식주의 자체가 아닌, 본래 목적과 다른 행동을 함으로써 나타나는 형식주의의 결과라고 볼 수도 있다. 그래서 시간지연, 비능률, 불필요한 비용 부담, 불공정한 행동 등으로 나타날 수도 있다. 특히 목적은 사라지고 요구되는 행동(수단)에만 집착하는 경우, Merton(1948)이 관료제적 역기능으로 지적한 의식주의 (ritualism)와 같다. 번문욕례를 형식주의로 포함하는 이유도 여기에 있다.

Bozeman (2000)은 번문욕례를 원초적 번문욕례 (rule inception red-tape)와 생성적 번문욕례 (rule evolved red-tape)로 구분하여 설명하는데, 전자는 시작부터 번문욕례가 된 것으로서, 즉 목표와 무관하거나 관련정도가 낮은 수단이 규칙으로 만들어져 집행되는 것을 의미한다. 이에 대한 다섯 가지의 예는 부정확한 예측, 잘못된 기능, 잘못된 타협의 결과, 과통제, 부정적 게임과정(negative sum process)이다 (Bozeman, 2000: 86-105, 119). 후자는 초기에는 유용한 수단이었으나 점차 쓸모가 없어진 경우(불필요 또는 집행과정에 변질)에도 집행을 강요하는 것을 의미하는 개념으로, 그 이유로는 규칙의 표류, 집행변동, 기능적 목표의 변화, 규칙의 맥락

2) 박통희와 김동환 (1992)은 이것을 더 확장하여 기회손실의 특성이 분산되어 있을수록, 인지가 능성이 높을수록, 잠복기간이 길수록 형식주의는 높아지고, 집행기관이 부담하여야 집행비용이 클수록, 고객집단과 밀접한 관계를 가지고 있을수록 제도의 집행으로 인한 기회손실을 더 느끼게 되고, 나아가서 손실경보를 더 울리게 되고, 결과적으로 형식주의는 높아진다는 것을 제시하고 있다.

변화, 규칙납용의 증가, 규칙 간의 상충성을 들고 있다(Bozeman, 2000: 110-119).

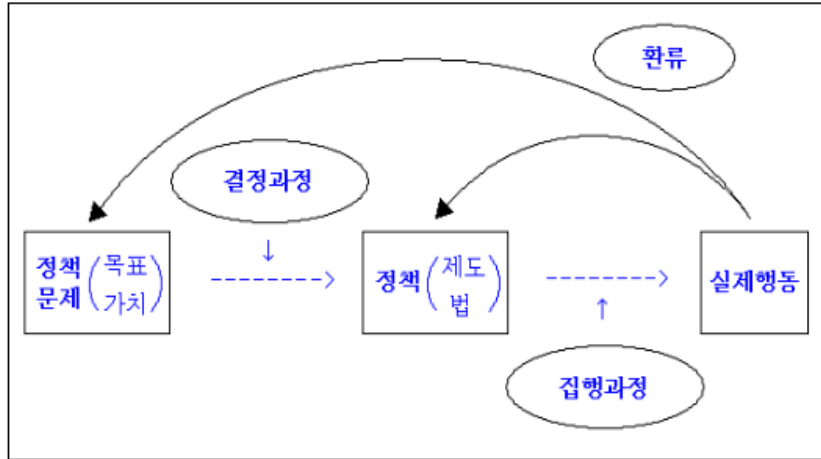
2. 형식주의의 개념 모형

지금까지의 논의를 정리해 볼 때 형식주의는 법과 제도가 요구하는 행동과 실제 행동 간의 불일치 정도로 정의할 수 있다. 다르게 표현하자면, 법과 제도가 요구하는 금지나 허용, 권장과 같은 기준에 실제 행동이 따르지 않는 정도다.³⁾ 그 차이가 크면 클수록 제도의 형식주의 정도는 높다고 할 수 있다. 예를 들어, 관련당사자(집행기관과 대상기관 포함)가 법규에서 규정하고 있는 행동을 일상적으로 무시하거나 따르지 않는다면 그 법은 형식주의의 정도가 높은 것이다. 이 때 법이 의도한 효과를 거두지 못하고 유명무실한 법이 되고 만다. 최근에는 정책이나 조칙을 평가함에 있어서 행동보다 결과에 치중하여 평가하는 경향이 많은데, 이 시각에서 본다면 법-제도가 규율하고자 하는 기대되는 결과(result)와 실제 나타난 결과간의 불일치 정도를 형식주의로 정의할 수도 있다.

이 때 형식주의가 높다는 것은 <그림 1>에서 보는 것과 같이 정책(규칙)의 목표와 최종결과 사이의 불일치가 높은 것을 의미한다. <그림 1>의 내용은 변문옥레(의식주의)와 도구적 형식주의를 하나의 개념틀 안에서 설명하고, 그것 이외에 어떠한 형식주의가 가능한가를 설명하기 위한 개념도다.

3) Crawford 와 Ostrom (1995)은 제도를 규칙, 규범, 공유된 전략에 의하여 구조화된 상황에 나타나 는 지속적인 인간행동의 규칙성으로 파악하고 있다. 그리고 규칙, 규범, 전략은 다시 인간간의 상호작용의 결과로 만들어지는 것으로 규정하고 있다. 본 논문에서 추상적 제도 보다 실정법 과 제도에 초점을 맞추어 분석하려고 한다. 형식주의는 규칙이 처방한 한정된 의미로부터 행동이 벗어난 정도를 의미한다. 위 정의에 따르면 형식주의라는 용어는 의미를 가지지 않을 수 도 있다. 즉 제도를 지속적 인간행동의 규칙성이라고 정의하면 만약에 위반이 더 규칙적 행동 일 때 실정법은 더 이상 제도가 아니기 때문이다.

<그림 1> 형식주의의 개념모형



번문욕례 (red-tape)는 위에서 지적한대로 정책목표와 요구되는 행동(수단)이 불일치하고 있음에도 불구하고, 규제자가 대상자에게 법과 제도 (규칙)를 따를 것을 강요하여 불필요한 순응비용을 부담하게 하거나, 정부도 불필요한 집행비용을 부담하는 경우를 지칭한다(Bozeman, 2000: 13; Kaufman, 1977. 대비). <그림1>에서 보면 정책과 실제 행동 간에는 괴리가 별로 없지만 정책문제 (목표-가치)와 정책 (제도와 법) 사이에는 상당히 큰 괴리가 있는 상황이다. 도구적 형식주의는 집행(능력, 형평, 민주적 절차)을 목적으로 도입된 정책과 제도에 나타난 것으로 법이 요구하는 행동과 실제 행동사이의 불일치를 의미한다. 요구된 행동은 법의 목표를 반영하고 있으며 비현실적으로 달성하기 어려운 기준도 아니지만, 상벌수단과 집행기제의 미흡으로 인해 바람직한 행동을 확보하지 못하는 경우이다. <그림1>에서 보면 정책문제와 정책 간에는 괴리가 별로 없지만 정책 (제도-법)과 실제행동 사이에는 상당히 큰 괴리가 있는 상황이다.

그런데 번문욕례나 도구적 형식주의 개념만 갖고는 실제로 형식주의가 갖고 있는 다양한 측면을 연구하는 데 한계가 있다. 예컨대 Bozeman(2000)은 번문욕례를 제거하여 불필요한 순응비용과 집행비용을 감소시켜야 한다고 주장하였는데, 현상의 원인과 유형, 맥락을 분석하였다기보다 실용적인 제언에 주된 초점을 두었다. 하지만 연구의 가치를 높이기 위해서는 불필요한 비용을 줄이는 연구도 중요

하지만, 비용이 발생한 원인을 형식주의의 발생원인 및 다양한 유형의 형식주의와의 관계 속에서 다룰 필요가 있다. 다시 말해 법이나 제도가 원하는 행동이 왜곡된 내용과 원인을 밝히고 그 뒤에 번문육례의 비용을 연구하는 것이 적절한 방법일 것이다. 도구적 형식주의 역시 상별 변수에 지나치게 관심을 두기 때문에, 상별 변수 못지않게 중요한 맥락의 변화를 간과하는 경향이 있다. 예컨대 우리나라의 경우 지난 20여 년간 민주화(평화적 정권교체, 토론문화, 시민사회단체의 활성화 등), 투명성의 증가, 사회-경제-기술맥락의 변화, 감시-평가도구 및 주변 제도의 개선 등의 변수가 상별의 집행을 개선시킨 것은 물론 평가, 감시, 통제 등의 영역에 까지 영향을 미침으로써 형식주의를 감소시켰다고 추정할 수 있다(이중범, 2003). 즉 형식주의를 연구함에 있어서 한 시점에서의 연구도 중요하지만 시간을 두고 맥락의 변화를 고려하여 비교연구를 수행할 때 더 정밀한 분석이 가능하다는 것이다.

상징적 형식주의는 이와 같은 약점들을 극복하면서 형식주의의 개념을 정교화하기 위한 개념 장치다. 상징적 형식주의는 주어진 상황 때문에 또는 집행의지가 약하여 상별도구를 작동시키지 않는, 즉 철저한 집행을 원하지 않는 경우를 지칭하는 제도의 형식주의에 해당한다. <그림1>에서 보면 정책문제(목표-가치), 정책(제도-법)과 실제행동의 3자 간에 괴리가 나타나는 상황이다.⁴⁾ 법이 비현실적으로 만들어져 집행이 어려운 경우이거나 법은 정확하게 만들었지만 여건의 부족으로 실시를 연기하는 경우, 즉 집행기제(조직과 인사, 예산, 등)를 작동시키지 않거나 불완전하게 작동하는 경우와 단계적으로 시행하는 경우 등 다양하다. 처음부터 실제 행동이 요구된 행동과 차이를 예상하면서 도입한 제도나 정책에 나타나며, 특히 복합적 상황이나 상충성이 높은 딜레마 상황에서 결정을 할 때 많이 나타난다. 자원이 부족한 상태에서 이상적 법을 만들었으나 현실은 이것을 집행할 수 없는 경우에도 많이 나타난다. 이처럼 상징적 형식주의란 상충적 요소를 통합하기 위하여 정책결정과 집행을 분리하여 운영하거나 조건이 충족될 때까지 일부 집행을 연기하는 형식주의를 말한다.⁵⁾

4) 상징적 형식주의는 도구적 형식주의처럼 정책과 실제 행동 간의 괴리가 존재하는 상황을 강조한다. 하지만 그 괴리의 원인을 정책문제가 갖고 있는 딜레마적 성격으로 인해 나타나는 정책문제와 정책 간의 괴리에서 찾고, 이와 같은 두 가지 괴리가 동시에 나타난다는 점에서 도구적 형식주의와 다르다.

Ⅲ. 상징적 형식주의 이론 모형의 탐색

1. 상징적 형식주의와 딜레마

상징적 형식주의 개념들 안에서 형식주의 현상을 분석한다는 것이 기존의 형식주의 개념들 안에서 분석하는 것과 어떻게 다를 것인가? 상징적 형식주의는 형식주의 하위범주이면서 그것이 구체적으로 표현되는 형태는 다양하다. 우선 법 내용에 이미 집행의 일부를 유보하여 단절시켜 놓은 (decoupling 또는 loosely-coupled; Orton & Weick, 1990; 윤건수, 2006) 경우가 있다. 예를 들면, 조건부 시행(시간상의 유보와 점진적 집행), 대상 집단의 점진적 확장(직장의료보험 적용대상의 점진적 확대), 적용대상의 예외 또는 유보 조항, 또는 기존의 점진적 강화(공해 및 수질 기준) 같은 것이 이러한 예이다. 그런가 하면 시행단계에서 여러 가지 이유로 집행을 지연하는 것도 이의 다른 형태이다. 관련법의 시행령이나 시행세칙 또는 고시를 제정하지 않고 시행을 연기하는 형태가 있는가 하면, 집행을 위한 분야에 인력, 조직, 예산을 배정하지 않거나 또는 최신의 기법을 적용하지 않는 것도 한 예이다. 평소에는 집행을 등한시하고, 행동을 하지 않거나 고작해야 관례적 행동 또는 최소한의 행동을 하다가 필요하면 급작스럽게 시행을 재개하는 고무줄방식의 집행도 이러한 형식주의의 예가 된다. 시간지체, 절차의 복잡성, 불필요한 비용의 부담도 형식주의적 행동의 범주에 해당되는데, 이런 상황 속에서 정책은 자연스럽게 집행되지 않게 된다.⁶⁾

5) 정책불응도 형식주의의 다른 측면으로 볼 수 있다. 법이 순탄하게 운영될 때 그 정책은 목표를 달성할 수 있지만 그렇지 않은 경우에는 형식주의가 되기 쉽다. 예를 들면 법이 지나치게 또는 왜곡되게 집행되면 번문육례가 되고, 덜 집행이 되면 도구적 또는 상징적 형식주의가 된다. 이와 같은 관점에서 볼 때, 모든 형식주의는 정책목적의 달성하지 못할 것이라는 점은 명약관화하다. 한 가지 더 언급하여야 할 것은 정책불응과 형식주의 개념과의 관계이다. 정책불(순)응은 태도의 측면까지 포함한다는 면에서 형식주의보다 포괄 범위가 넓은 개념이지만, 정책목표의 달성을 위하여 설정된 정책지침이나 지시등과 불일치하는 행동을 의미하는 경우(강제상·김종래, 1996)는 형식주의와 일치한다. 다만 본 논문은 이를 정책불응이라는 용어 보다 법-제도와 실제행동 간의 불일치에 해당하는 형식주의라는 용어를 사용할 것이다.

6) 정책불응의 맥락에서 다양한 형식주의적 대응을 제시한 논문이 있다 (윤희섭, 2005). 그는 형식주의의 행동 (불응행동)으로서 의사전달의 왜곡과 지연, 정책내용의 임의변경, 형식과 서류상으로만 순응, 정책을 변경 또는 취소하려는 태도, 정책에 대한 변경 등의 유도, 마지막으로 집행

상징적 형식주의는 제도가 도입될 당시부터 상충성으로 인한 결정의 어려움 혹은 집행의지의 부족으로 인해 상별도구를 강력하게 작동시키지 못하거나, 집행을 원하지 않는 경우를 지칭한다. 이념적 충돌이나 동일한 파이를 두고 경쟁하는 정책의 경우는 더욱 심각한 딜레마 양상을 보일 것이고, 그것은 상징적 형식주의가 나타날 가능성을 높인다. 즉, 상징적 형식주의는 다른 형식주의 이론에서는 지적하지 못하는 딜레마 현상을 전제로 한다. 예컨대 기득권 세력이 향유하고 있었던 자원의 일부를 할애하여 소외된 계층을 위해 재분배해야 하는 사회복지정책 경우, 이해관계나 가치의 충돌이 아주 첨예하게 대립하는 딜레마 상황이 많다. 이것은 복지 문제를 둘러싼 이상주의와 보수주의간의 충돌이기도 하다. 이러한 현상은 결정과정과 집행과정에서 어느 한 집단만의 손을 들어줄 수 없게 하기 때문에 정책결정과 집행간의 괴리가 많이 발생 할 수밖에 없는 것이다.

기존의 형식주의 이론에서 개발된 상별제도의 특성, 규칙의 표류, 남용, 규칙간의 상충성, 조건의 변화 등의 변수가 도구적 형식주의와 번문육례를 어느 정도 설명할 수 있지만 위 이론들로 상징적 형식주의를 설명하는 데에는 한계가 있다. 기회손실과 손실경보의 개념을 가지고 개발된 형식주의 이론(박통희와 김동환, 1992)은 문제 상황을 딜레마로 보면서 분석의 정교함을 높였지만, 역시 상징적 형식주의의 특징을 갖는 사례를 설명하는 데는 한계가 있다. 예컨대 본 논문이 분석 대상으로 하고 있는 3개의 정책 사례(성매매특별법, 장애인고용정책, 의약분업)를 설명하기 위해서는 새로운 이론모형의 탐색이 필요하다.

2. 상징적 형식주의의 이론모형 탐색

상징적 형식주의를 설명하기 위해서는 새로운 이론 모형이 필요하며, 특히 딜레마 이론의 시각에서 볼 수 있는 모형이 필요하다. 정책문제의 성격(상충성과 딜레마), 결정기제로서 공론과정의 특성, 대상집단의 특성(조직화 정도와 손실경보), 집행과정의 특성(집행비용, 순응비용, 상별과 그적용, 집행기관의 성격), 환류와 정책학습과 마지막으로 맥락변수(정권의 특성, 세계적 표준 요구, 국민의 기본사고, 사건, 등)를 종합적으로 고려할 필요가 있다. 이를 좀 더 구체적으로 살펴보

을 하지 않으려는 시도를 제시하고 있다.

면 다음과 같다.

첫째, 정책 이해집단간의 가치나 이익의 충돌이 심각하면 심각할수록 그 정책은 딜레마 상황으로 전개될 가능성이 높고 상징적 형식주의가 될 가능성이 매우 높다. 반면 정책의 상충성이 높으면서도 그것이 결정과정에 표출되지 않는 경우도 있다. 예를 들어 성매매특별법과 같이 매춘여성 보호에 반대할만한 명분은 약하기 때문에 정책결정 과정에 갈등이 크게 표출되지 않는다. 이와 같이 상충성이 높으면서 일방의 의견이 표출되지 않는 경우, 즉 무시된 딜레마 형태로 (이종범 외, 1992) 정책이 결정되는 경우에는 집행과정에서의 저항이 예상되고, 그것은 상징적 형식주의로 연결될 수밖에 없다. 즉 결정과 집행을 분리하는 대응행동을 하거나(박통희·김동환, 1992), 그것이 여의치 않으면 선택을 계속 바꾸는 비일관적 정책대응을 한다 (염재호·박국흠, 1992).

둘째, 공론과정의 특성도 상징적 형식주의에 영향을 주는 변수이다. 정책결정 및 집행에 있어서 공론과정(public deliberation)은 중요하다. 설익은 공론과정은 상징적 형식주의를 일으키는 중요한 요인이 된다. 명분 때문에 반대를 할 수 없는 경우는 공론과정이 불충분하게 될 것이고, 다른 관심이나 흥정의 결과로 모호한 타협이 이루어질 때 딜레마를 전가하는 (소영진, 1992) 경우도 발생한다. 이러한 결정은 모호한 정책(법)을 만들어서 집행을 어렵게 한다. 이는 특히 집행과정의 재량범위를 확대하게 한다. 공론과정이 부족하거나 잘못 운영되면 오히려 모호한 정책결정을 부추길 수 있고 그 결과는 상징적 형식주의의 확대로 나타난다.

셋째, 대상집단의 조직화 정도는 집행에 많은 영향을 준다. 정책결정과 집행과정의 논리는 동일하지 않다. 결정단계에서는 좀 더 이상주의적 상황이 지배적일 수 있으나 집행과정은 현실주의적 시각에서 문제에 접근할 수밖에 없다. 이상과 현실의 타협은 명분과 실리의 싸움으로 비칠 수도 있다. 즉 결정과정에서 밀렸던 이해집단들이 이 과정에서 많은 이익투입을 하여 결정을 변질시키기도 한다. 특히 집행과정의 정치에 결정적으로 영향을 미치는 것은 대상집단의 조직화 정도이다 (박통희·김동환, 1992). 이와 같이 공식-비공식 정치와 흥정이 집행과정의 형식주의를 결과한다.

넷째, 상징적 형식주의를 설명함에 있어서 집행비용의 측면을 고려하여야 한다. 복지관련 정책들은 자원의 재배분을 둘러싼 문제를 다루고 있기 때문에, 재배

분 수단에 해당하는 대상기관의 운영비용과 부담능력 등을 고려하여야 한다. 정책을 집행하기 위해서는 정부가 부담하는 집행비용과 대상집단이 부담하는 운영비용의 적절한 배분이 중요하다. 일반적으로 정부는 집행비용을 최소화하면서 대상집단이 부담하는 운영비용을 크게 하려는 성향이 있다. 즉, 행정기관이 책임을 덜 지는 정책의 집행을 선호한다. 이렇게 될 때 상징적 형식주의가 될 가능성이 높아진다.

다섯째, 상벌수단이 형식주의에 영향을 주는 중요한 변수이지만 그것을 강화하는 것만이 형식주의를 해결하는 방법이 아니라는 점이다. 상징적 형식주의의 경우 집행 여건이 마련되지 않은 상태에서 상벌의 강화는 일시적으로 집행수준을 높일 수 있지만 오히려 번문욕례를 양산할 수 있다. 이 경우, 운영비용과 집행비용 모두가 높아지는 부정적인 결과가 발생할 가능성이 높다.

여섯째, 환류과정과 학습도 중요한 영향변수이다. 정책목표를 수행함에 있어서 기본틀과 기본전제가 타당한 경우에는 소극적 환류가 필요하고, 목표가 잘못 설정된 경우는 기본사고방식이나 틀의 변화를 유도하여야 하기 때문에 긍정적 환류가 필요하다. 그리고 그것이 정책학습과 직결될 때 형식주의는 개선될 수 있다(전영평·이근수, 2002). 출발 자체(전제, 틀, 기준, 가치)가 잘못된 경우는 그 틀 속에서 새로운 항목을 계속 추가하여도 형식주의를 개선시키지 못한다. 정책 출발시의 목표나 전제, 가정, 기본틀을 수정하는 이중회로학습을 하지 않는 한 그 속에서 아무리 단속회로학습을 하여도 형식주의는 개선되지 않는다(Agyris, 1980). 복수회로학습을 하여야 상징적 형식주의를 개선할 수 있다.

일곱째, 법이나 정책의 형식주의를 논함에 있어 맥락적 특성을 고려하여야 한다. 정권의 특성(보수와 진보), 국민의 기본사고나 문화, 다른 제도와의 정합성, 사건의 발생 등 다양한 맥락이 중요하다. 예를 들어 사회적 인식(무계중심)이 정책과 배치되는 경우 정책을 실현하기 어려울 것이고, 사회적 인식이 정책의 방향과 일치할 때 그 집행은 용이할 것이다. 여기서 무계중심이라고 하는 것은 자원의 허용한계가 될 수도 있고, 사람들의 관념일 수도 있다. 예를 들면 2000년대의 공해예방에 대한 국민의 의식은 1980년대 그것보다 훨씬 높아져 있고 이것은 대상기관들로 하여금 공해방지 정책을 쉽게 수용하도록 한다. 즉, 정부는 집행비용을 적게 들이고도 기업의 공해방지를 강제할 수 있다는 것이다.⑦

본 논문은 위 7가지 변수를 중심으로 상징적 형식주의가 나타나는 원인을 성매매특별법 (2004), 장애인 고용정책 (2000), 의약분업정책 (2000)의 사례를 중심으로 검토하려고 한다. 3가지 정책은 모두 개혁정부 (김대중 정부와 노무현 정부)에서 입법화된 것이다.

IV. 딜레마 이론에서 본 상징적 형식주의: 사례분석

1. 성매매특별법: 무시된 딜레마와 형식주의

성매매는 어느 사회에나 존재하면서도 모든 사회가 다 같이 없었으면 하는 문제이다. 여성에 대한 인권침해, 조직적 범죄 등등 사회악으로 분류되며 사회마다 상이한 방법으로 이에 대응하고 있다. 한국도 윤락행위방지법을 중심으로 이를 방지하기 위하여 노력하였으나 기대하는 효과를 거두지 못하였다. 성매매는 성매매촌에 대한 사회적 요구를 둘러싼 현실과 이상 간의 충돌은 물론, 이 과정에 나타나는 성매매조직의 운영과 성매매여성에 대한 인권침해라는 상충적 요소가 표면화되지 않으면서 지속되고 있었다. 성매매 관련 조직은 표면으로 나타나 있지 않지만 조직화 정도는 높은 반면, 성매매여성들은 자신의 이익을 표명할 수 있는 기제가 없었으며, 여성단체와 인권단체들이 이 문제를 계속적으로 제기하였으나 사회 인식의 변화가 없었기 때문에 개선되지 못 하였다.

2000년과 2002년에 군산에서 일어난 집창촌 화재와 유흥음식점 화재 사건을 계기로 성매매 여성에 대한 인권침해가 중요한 문제로 등장하였다. 김명환과 안혁근 (2006)은 두 사건을 성매매정책을 재검토하는 기회로서 정책의 창이 열린 것으로 분석하고 있다. 이를 계기로 2004년 기존의 관행을 변경하기 위한 대응으로 윤락행위방지법을 폐기하고, 성매매알선등행위의처벌에관한법률과 성매매방지및

7) 본 논문은 암묵적으로 시민의 순응동기를 소극적 순응에 한정하여 논의를 전개하였으나 실제에는 적극적으로 순응하려는 경우도 있다는 것이다 (May, 2004: 57-61). 시민 자신이 정책의 가치를 내면화하고 있거나 정책집행에 대해서 일체감을 느끼고 있을 때 그들은 강제가 아닌 자발적이고 적극적으로 순응할 것이 예상된다. 특히 시민들의 태도가 긍정적으로 바뀔 때 그들의 순응행동은 소극적이 아닌 적극적 동기에 따를 것이다.

피해자보호등에관한법률을 제정하게 되었다 (원숙연·박진경, 2006; 김명환·안혁근, 2006: 478-482). 이는 기존 법의 발상을 전환하는 개정이었다.

새로운 법에는 성매매여성에 대한 정의, 업주에 대한 처벌, 행정기관의 역할 등에 대한 획기적 변화가 담겨 있다. 그 구체적 내용을 보면 다음과 같다 (김명환과 안혁근, 2006: 482-488). 먼저, 구법은 성매매여성을 범죄자로 취급하여 처벌의 대상으로 취급하였으나 신법은 그들을 가부장적 제도의 희생자이며 피해자로 보고 보호대상으로 전환하였다. 성매매수자에 대한 처벌에는 변화가 없으나, 알선자에 대한 처벌은 체벌만 있었던 것에서 강력한 경제적 제재 (수익금 몰수)가 추가되어 더욱 강화되었다. 또한 성매매여성에 대한 국가와 지방자치단체의 역할이 크게 강화되었다. 국가와 지방자치단체는 윤락행위 방지를 위한 집행으로부터 성매매여성을 보호할 뿐만 아니라, 자립지원 및 지원시설운영을 해야 한다고 규정한 것이다. 이 같은 내용은 정책의 사고틀 및 기본전제를 바꾼 변화였다. 즉 결정과정에 나타난 법은 이상적 법의 형태를 갖춘 이중회로 학습의 결과라고 규정할 수 있다.

성매매정책에 대한 발상의 전환과 더불어 성매매를 둘러싼 인권침해 등의 사회악이 개선되리라 예상되었으나 성매매와 관련된 지표들을 보면 큰 변화를 보이지 않고 있다. 권영상(2007)은 성매매방지법의 집행효과에 관하여 단속과 처벌의 강화로 성매매수요와 공급이 감소하였다고 보고하고 있다. 그러나 공급 측면에서 보면, 성매매종사자가 자활사업을 통하여 성매매업소를 떠난 경우도 많지만 신규 인력이 지속적으로 유입되고 있다는 것도 지적하고 있다. 성매매업소 집결지의 성매매는 감소하였지만 인터넷을 통한 성거래 비중이 현저하게 증가하였다. 안마시술소 등의 유흥업소 매출액 증가를 통해 성거래의 이동을 근거하여 간접추론한 결과를 보면(권영상, 2007: 233-237) 목진휴와 홍성결 (2006: 248-249, 258)이 지적한 것과 같이 풍선효과가 나타나고 있다. 수요 측면에서 보면 성매매방지법 이후 검거인원이 계속 증가 추세이며, 기소율과 구속율도 과거보다 높아진 것으로 나타나고 있다. 또한 기업체에 대한 여론조사 결과도 접대 시의 성구매가 줄었다고 분석되었다 (권영상, 2007: 232-3). 그러나 목진휴와 홍성결 (2006)이 지적한 바와 같이, 법 시행에는 막대한 예산과 인력이 필요하기 때문에, 일시적으로 단속을 강화할 수는 있으나 이에 한계가 있다. 과거와 같이 집행과정의 현실적 제약이 결정과정의 이상을 따라가지 못하고 있다. 즉, 새롭게 단장한 법도 형식주의가 발생하

여 성매매특별법이 기대하였던 효과를 거두지 못하고 있는 것이다.

앞에서 언급한 것과 같이 성매매여성에 대한 정의, 업주에 대한 처벌, 행정기관의 역할 등 획기적 변화가 있었다. 그런데 이 법이 결정되는 과정에 반대의견을 표명하기에는 한계가 있었다. 분명히 성매매에 대한 사회의 수요가 있고, 시장(공개 및 비공개)도 형성되어 있어 사업체들도 존재하는 것이 현실이다. 하지만 도덕적 이유 때문에 성매매를 둘러싸고 공개적 논쟁을 하는 것은 한계가 있었다. 그래서 공론과정에서 나올 수 있는 반대가 정책에 반영될 수 있는 여건이 마련되지 않은 상태에서 정책이 결정되었다. 즉, 무시된 딜레마의 형태로 정책이 결정된 것이다. 무시된 딜레마란 객관적으로 딜레마적 요소를 갖고 있는 정책문제 (가치 또는 이해관계의 상충성, 결과가치의 등가성, 선택압력, 대안의 단절성)를 그대로 설정하지 못하고 딜레마가 아닌 것으로 간주하여 결정하는 것을 의미한다 (이종범 외, 1992; 소영진, 1994). 결정주체가 딜레마를 딜레마로 보지 않고 결정한다면 상충적 요소 중 중요한 부분이 고려되지 않은 결정이 될 것이고 그 결과는 형식주의를 낳게 할 수밖에 없다.

현실적 조건의 개선이 없는 한 법은 형식주의적으로 운영될 수밖에 없다. 성매매방지법의 집행과정을 살펴보면 다음과 같은 몇 가지 문제점을 찾아볼 수 있다. 첫째, 규칙이 기대하는 행동과 집행기체간의 인과관계의 추론 과정이 취약하였다. 집행에는 더 많은 국가기관의 노력이 필요한데 집행기관의 예산, 인력, 조직상의 지원은 증가하지 않았다. 둘째, 상벌, 특히 업주에 대한 처벌과 여성보호에 대한 지방자치단체의 지원이 제대로 집행되지 못하고 있다. 특히 윤락여성 보호 대책에 대한 여성들의 선호도가 낮다. 셋째, 법집행을 가장 어렵게 하고 있는 것은 성매매여성들은 자신의 요구를 표출할 수 있는 조직이 없는데 성매매사업주는 강력한 조직력을 갖고 있다는 사실이다. 법 적용의 현실적 여건이 마련되지 않은 상태에서 만들어진 이상적 법이 그대로 집행되기는 어렵다. 넷째, 기본적으로 성매매에 대한 사회의 수요가 감소하지 않는 한 매춘사업은 계속해서 존재할 수밖에 없다. 매춘 공급을 줄이려는 노력 역시, 국가가 성매매 여성들의 재활 및 자립을 돕는 등 현실적 여건을 개선할 수 있을 때 비로소 가능하다. 다섯째, 사회의 무게 중심이 성매매 금지를 하는 방향으로 전환되기 전까지는 이 법이 제대로 집행될 수 없으며, 형식주의는 지속될 것이다. 형식주의를 줄이기 위하여 벌칙을 강화하

고 그것을 강력하게 집행할 때 오히려 불필요한 집행비용과 순응비용만을 증가시키는 결과를 초래할 수밖에 없다. 이와 같이 성매매특별법은 태생적으로 집행이 어려운 상징적 형식주의의 전형 중의 하나라고 할 수 있다.

성매매특별법은 집행 과정에서 많은 문제점이 있다고 해도 그것이 새로운 증거점을 제시하고 앞으로의 점진적 변화의 시발점이 된다는 면에서 큰 의미를 가진다. 성매매 여성을 범죄자에서 보호의 대상으로 재 정의한 것은 근본적인 관점의 변화를 의미하며 이것은 이중회로학습이 시작되었다는 것을 뜻한다. 이와 같은 상징적 형식주의에 대응하기 위해서는 사회의 제도와 관념 등이 성매매를 억제하는 방향으로 가도록 유도하면서 상벌을 강화하여 형식주의를 감소시켜 나가야 할 것이다. 성매매에 대한 사회적 욕구가 있고 시장이 형성되어 있는 데 그것을 단속의 강화로 해결할 수 있다는 것은 환상이다. 오히려 음성적인 성매매와 성범죄가 늘어나는 등, 사회의 성질서가 문란해지는 또 다른 역기능이 우려되기도 한다.

2. 장애인 고용대책: 이중회로학습의 결여와 형식주의

우리나라의 장애인 인구는 총 214만 8천명(2005)으로 추산되며(이석원, 2007), 이들의 고용과 재활대책은 매우 중요한 문제 중의 하나이다. 장애인 고용과 재활정책은 상충성이 매우 높은 정책 중의 하나로, 형평성과 효율성이 충돌되는 정책이다. 기업은 비효율적이라는 이유에서 장애인을 선호하지 않지만 정부는 사회형평의 논리에 따라 장애인의 취업을 지원하여야 하는 상황이다. 물론 장애인이 기업의 기준에 맞는 능력을 갖고 있는 경우라면 문제가 되지 않지만, 그렇지 않은 경우, 예를 들면 중증장애인을 고용한다면 기업이 감수해야 할 비용은 크게 마련이다. 그렇다고 정부도 이를 지원하기 위하여 부담할 수 있는 예산도 한계를 갖고 있다. 이러한 과정에서 만들어진 법이 장애인고용촉진및직업재활법(2000)이다. 특히 노동부가 중심이 되어 이 법을 운영하도록 되어 있다. 그 의미는 장애인 복지에 관한 정책의 내용이 노동부의 정의나 사고틀에 따라서 결정된다는 것이다.

규칙 형성 과정에서 이상과 현실이 대립하면, 명분이 강한 이상주의적 방향으로 결정되는 경우가 많다. 법제정 과정에서는 장애인 보호 쪽에 더 큰 명분이 실리기 때문에, 이에 대한 반대의 목소리를 내는 것은 쉽지 않다. 그런데 집행 과정에

서 현실적 장애에 부딪치고 결국은 원안대로 집행될 수 없는 형식주의가 만연하게 된다. 그렇다고 집행과정에 상별(특히 별칙)을 강화하여 집행상의 형식주의를 낮춘다면 기업의 비효율을 낳게 된다. 장애인 고용정책은 처음부터 별칙의 강화를 통한 집행에는 한계가 있었기 때문에 상징적 형식주의를 나타낼 수밖에 없었던 것이다. 이러한 특징을 갖고 있기 때문에 장애인 고용정책 관련 규정이 만들어지는 과정에서 국회 4당간에 애매한 타협을 할 수 밖에 없었으며⁸⁾, 정책수단에 대한 구체성도 없었다. 그 결과 고용촉진, 직업재활, 직업안정과 관련된 하위 목표간의 우선순위에 대한 명확한 규정이 없이 주무 집행기관이 노동부로 결정되고, 정책 방향이 장애인 고용촉진 쪽으로 한정되는 결과를 낳게 되었다(전영평·이곤수, 2003). 즉 그것은 장애인이 필요로 하는 정책이라기보다 노동부가 보는 장애인 문제에 대한 정의가 지배하는 정책이 되어 버리고 말았다.

국회 입법과정에서 구체적인 정책수단이 명시되지 않았기 때문에, 노동부는 집행비용을 적게 들이면서 사업체가 순응비용을 부담하도록 하는 고용할당제를 선택하였다. 고용할당제는 사업체가 의무적으로 고용인 총수의 2%를 장애인으로 고용하여야 하는 것을 의미하며⁹⁾ 이를 위반하는 업체는 벌칙금을 물게 되어 있다. 즉, 정부는 완화적 모형과 교정적 모형 중에서 후자를 선택한 것이다(전영평·이곤수, 2002)¹⁰⁾. 결과적으로 대상 집단인 사업체가 반발하면서 시행의 어려움에 봉착하게 되었으며, 형식주의적으로 운영될 수밖에 없는 상황이 되었다.

장애인 고용정책이 추구하는 궁극적인 목표는 취업의사가 있는 장애인을 더 많

8) 예를 들면, 적용규모를 일정규모 이상의 사업장으로 규정함으로써 모호성이 있었고, 기준고용율도 최고 5%에서 최하 2% 까지 상이한 입장을 제안함으로써 모호하게 규정되었다는 것이다(전영평·이곤수, 2003).

9) 2007년 개정된 법에는 국가기관의 경우 고용률을 3%로 상향 조정하였고, 기업체 등은 5% 범위 내에서 대통령령으로 정하도록 되어 있다.

10) 완화적 모형은 장애인의 결점을 극복하기 위한 전략에 관심을 두는 정책으로 그들의 직업훈련, 재활서비스를 한 후에 사업체에 필요한 인력을 공급하는 것을 강조하는 방법이기 때문에 정부가 부담하여야 할 집행비용이 커지게 된다. 이에 비하여 교정적 모형은 민간고용주에 보조금을 지급하면서 그 사업체에 고용을 할당하는 제도이다. 따라서 이 모형에 따르면 상대적으로 정부는 집행비용은 적게 부담하는 반면 사업체는 높은 순응비용을 부담하여야 한다. 장애 정도(예, 경증과 중증 장애인)에 따라서 모형에 대한 선호도가 다르다. 특히 중증 장애인은 그들에게 교정적 모형이 불리하기 때문에 완화적 모형을 더 선호한다. 그러나 정부가 현재 사용 사용하고 있는 것은 교정적 모형이다. 그 결과 중증장애인들이 현재 사용되고 있는 고용할당제에 대하여 크게 반발하고 있다(전영평·이곤수, 2002).

이 고용하는 것이다. 이석원 (2007: 281)이 제시한 2004년 통계를 보면 전체 상시근로자 중 장애인 근로자가 고용되는 비율은 1.33%로¹¹⁾ 의무고용률이 저조한 편이다. 특히 정부에 비해 기업체의 의무고용률이 더 낮으며 고용 조건도 좋지 않다. 고용의 질적인 면에서 볼 때에 장애인들이 좋은 직장을 갖는 것으로 보기는 어렵다 (김태일·이규선, 2007). 즉, 좋은 기업일수록, 보수수준이 높을수록, 규모가 큰 기업일수록 그리고 재정조건이 좋은 업체일수록 장애인의 고용을 기피하고 있다. 오히려 소규모 기업이 장애인을 더 많이 고용하고 있는 것으로 나타나고 있다. 기업들 대부분이 사회적 연대정신에 따라 장애인을 고용하고 있으며, 경제적 이유에서 장애인을 고용하고 있는 기업의 비율은 10% 미만이다(이석원, 2007: 295, 299). 즉, 경제적 유인이 제대로 작동하고 있다고 보기는 어렵다. 이것이 장애인 고용정책이 형식주의를 나타낼 수밖에 없는 지표라고 할 수 있다.¹²⁾

기업이 범위반을 할 경우 벌칙이 위반행동을 교정할 수 있을 정도로 높지는 않다. 기업이 시설개선을 하고 장애인을 고용하는 비용보다 벌금을 부담하는 것이 유리하기 때문이다 (전영평·이곤수, 2002). 기업이 충분한 시설부담을 할 정도로 여유가 없는 것이 현실이고, 따라서 정책을 집행하는 데는 한계가 있다. 즉 이 법을 강행하는 경우 기업에게 불필요한 과잉비용을 부담시키는(red-tape) 결과를 가져오게 된다.

전영평(2000: 289-296)은 고용인 재할 및 고용정책을 잘못 정박된 것으로 은유하고 있으며, 그 특징으로 정부가 철학도 목적도 전략도 부재한 상태에서 대응을 하고 있다고 지적하고 있다. 즉 이념적 차원의 내용도 뚜렷하지 않고, 법규차원에서 법의 목적과 의도가 불분명하며, 장애인의 범위도 지나치게 협소하게 정의하고 있다는 것이다. 전략과 집행과정을 보아도 행정 편의적 집행을 하고 있으며 단기적으로 처벌위주의 전략을, 장기적으로 회피형 전략을 활용하고 있다는 것이다

11) 자료출처에 따라 대상사업체의 고용비율에 약간의 차이가 있다. 이석원 (2007: 280)이 빈부격 차차별시정위원회 (2006)의 자료를 인용한 장애인 의무고용현황을 보면 1.37%로 좀 더 높게 나타나고 있다. 즉 적용대상근로자 (3,447,875 명) 대비 장애인 근로자 (52,753 명)의 비율로 계산한 것이다.

12) 결과 중심으로 법을 평가할 때, 즉 장애인 목표 대비 고용률을 지표로 쓰는 경우는 형식주의 지표가 될 수 있다. 그러나 다른 한편 법의 집행과정의 특성을 중심으로 즉 2% 고용비율을 준수하는 정도로 형식주의를 볼 때는 장애인 고용률이 형식주의의 결과라고 할 수 있다. 어느 지표를 형식주의로 선택하던 고용인 정책의 형식주의는 높다고 할 수 있다.

(전영평, 2000: 294). 정부의 기본적 발상이 전환되지 않는 한 법의 수정은 공염불이 되고 만다. 만약 이런 상황에서 환류과정이 활성화 되어 있다면 그 교정 가능성을 기대할 수 있다. 그렇지 않고 의무고용율만 올리는 방법으로 해결하려 하는 것은 잘못된 생각이다. 기본적 틀을 교정하려는 이중회로학습을 할 수 있다면 이 문제는 개선될 소지가 높다. 이중회로학습(double-loop learning)이 필요함에도 불구하고 단일회로학습에 머무는 한 대상집단의 순응을 기대하기 어렵다. 전영평과 이근수(2002)가 제시하는 완화적 모형을 고려하거나 그렇지 않으면 교정모형을 채택하더라도 정부는 장애인 문제를 해결하기 위해 더 많은 노력을 하고, 보다 정교한 대응을 하여야 할 필요가 있다 (참조: 이석원, 2007; 김태일·이규선, 2007).

2007년 4월 10일 통과한 장애인차별금지및권리구제등에관한법률은 2008년 4월 11일부터 시행되고 있다. 이 법은 장애인을 인권의 주체로 규정하였고, 차별을 6개 영역으로 나누어 금지하고 있는데, 이는 직접적 차별은 물론 간접적 차별까지 금지한다는 점에서 획기적이다(조국, 2008). 구체적 조사와 구제업무는 국가인권위원회가 담당하며, 이 권고를 불이행하면 법무부장관이 시정명령을 발동할 수 있도록 되어 있다. 개혁정권에서 만들어진 법이 보수정권에서 어떻게 집행될 것인지 아직도 미지수로 남아있다. 그렇지만 이 법의 실시는 장기적으로 장애인에 대한 국민의식을 개선할 것이고, 결과적으로 장애인 고용정책에 대한 상징적 형식주의를 개선하는 데 많은 역할을 할 것으로 기대된다.¹³⁾

3. 의약분업정책: 정책집행 과정의 정치와 형식주의

의약분업 결정과정은 전형적인 딜레마 중의 하나이다. 1998년 김대중 정권은 출범 초기 의약분업을 100대 실천공약중의 하나로 선정하고 의약분업추진위원회를 구성하여 의약분업모형을 구체화하기 시작하였다. 그러나 이에 대해 약사회와 의사협회는 강한 반발을 한다. 당시 정부와 시민사회단체가 주장한 의약분업정책

13) 전영평(2007: 124)은 이 법에 대해서도 비판적 시각을 갖고 있다. 즉 이 법은 기존 틀을 그대로 유지하면서 차별금지법과 같은 외국의 제도를 도입하여 땀질식으로(patching) 대응하였다는 것이다. 그 외에도 차별금지법의 효과에 대해서 부정적 견해도 있다. 즉 기업의 경우 장애인을 고용하였다가 시설비 등이 더 들 것으로 예상하기 때문에 부담금을 부담하면서 고용을 기피하려는 현상도 나타날 가능성이 있다고 보는 견해도 있다.

의 목표는 국민건강증진이고, 그 중요 내용은 의약품의 오남용 방지와 약제비(의료비)를 절감하는 것이었다. 그러나 그 내용을 보면 첫째, 의료서비스를 둘러싼 시장주의와 사회(평등)주의라는 이념간의 충돌이 있었고 (이상돈 1999), 둘째, 의사, 약사, 국민, 시민사회단체와 정부가 정책당사자로서 서로 상이한 이해관계를 갖고 상충적이고 단절적 대안을 제시하였다. 특히 의사와 정부-시민사회단체간의 갈등이 첨예화되어 의사들은 세 차례에 걸친 대규모 파업을 하는 등, 이해당사자들은 서로 양보 할 수 없는 팽팽한 상황이었다. 최종적으로 국회에서 입법화되고 2000년 7월부터 실시되었는데, 이는 1963년에 처음으로 약사법에 의약분업이 명시된 이후 우여곡절을 거쳐 37년 만에 실시되는 것이었다 (전진석, 2003). 최종적으로 주사제 분업, 약사의 대체조제 허용, 낮은 의료수가라는 대안이 선택되었다. 특히 낮은 의료수가는 병원의 수입원이었던 약가마진이 상실되는 것과 관계가 있었다. 의약품 실거래가 상환제는 의약품 거래를 통한 의료기구의 수익을 감소시키는 정책이다(이상돈, 1999: 253).

먼저 정책결정과정에서 의사가 명분싸움에 밀렸을 뿐 아니라, 병원협회와 의사협회(개원)의 내분으로 인하여 시민사회단체가 주축이 되는 의약분업추진위원회의 주장을 수용하게 되었다. 이 과정에서 이상주의자들이 명분과 실익을 독점하는 형태가 되었다. 의사들은 정부가 자신에게 부담시킨 순응비용이 너무 크다고 생각하였는데, 그 이유는 의약분업의 결과 의원의 수입원이었던 약가 마진이 없어지고, 주사제도 분업이 되면 의원과 병원들은 경제적으로 큰 타격을 받을 수밖에 없다는 것이다 (이경희·권순만, 2004: 271; 김태일 외, 2006). 의료수가를 낮추는 것은 좋으나 국가가 의사들이 가지고 있던 파이의 일부를 떼어 내는 형국이 된 셈이었다. 결국 의약분업 결정과정에서 의사들은 명분도 실익도 다 잃었다고 생각하였고, 저항할 수밖에 없었다. 이는 정책집행과정에서 많은 변화를 일으키는 계기를 제공하였다. 즉 딜레마 이론이 예측하는 것과 같이 딜레마 상황에서의 결정은 기본골격이 바뀌는 비일관적 대응을 하거나 형식주의적 대응을 낳게 하기 때문이다(박통희·김동환, 1992; 염재호 외, 1992).

정책 결정단계에서는 의사들의 주장이 받아들여지지 않았지만, 의사들은 전열을 재정비하여 집행과정에 투입을 하여 원래의 목적을 희석시키는 방향으로 정책 내용을 바꾸었다. 즉 의약분업의 실시 전후로 의사협회는 3차례에 걸친 대규모 집

회, 휴진, 폐업투쟁을 하면서 정책에 반대의사를 표시하며 정부를 압박하였다(이경희·권순만, 2004: 268-270). 이 과정에서 기존의 중요한 결정항목이 집행과정에서 다른 형태로 변질되었다(안병철, 2002; 김주환, 2004). 먼저 (1)주사제를 의약분업에서 제외하였다. (2) 처방전 기재방식과 대체금지조항에서 의사가 의약품 선택권을 전면적으로 획득하게 되었다. 즉 약사의 대체조제를 허용하던 것을 일차적으로 대체조제 금지로 전환(600개 품목)하도록 하였고, 더 나아가서 이차적으로 전면 금지를 하도록 결정하였다. (3) 복지부 재량행위로 의료수가를 지속적으로 인상하였다(안병철, 2002; 김주환, 2004: 157). 즉 의료보험이 집행되는 시기부터 14개월 동안 3회에 걸쳐 약사법을 개정하고, 5차례에 걸쳐서 의료수가를 인상하도록 한 것이다. 고시가 법률에 우선하게 되는 편법적인 방법으로 변경되었으며, 그 결과 의약분업의 중요한 세 가지 목표가 제대로 시행될 수 없게 변질되었다. 일부는 형식주의화 되었고, 다른 것은 기본요소를 바꾸는 형태로 비일관적 정책대응을 하는 결과를 초래하였다.

의약분업정책은 정책결정과정의 과욕이 부른 결과이기도 하다. 즉 사회의 무게 중심을 사회주의적 의료체제로 옮기려고 정부와 시민사회단체가 노력을 하였으나 많은 결과를 얻지는 못하였다. 의사회는 덜 가시적인 집행분야에서 조직화의 능력을 발휘하여 최소한의 보장을 얻어내었고, 그것은 결국 의약분업이 추구하려고 하였던 원래의 목표를 달성하지 못하도록 하는 결과를 초래하였다.¹⁴⁾

의약분업을 현재의 단계에서 재검토할 경우에는 많은 사회적 비용이 들 수밖에 없다. 즉 현재 상황을 수용하면서 점진적 개혁을 통하여 그 형식주의를 감소시켜 나가야 할 것이다. 즉 사회의 무게중심이 옮겨가거나 약효동등성 분석과 같은 것이 기술적으로 가능하여질 때 비로소 새로운 기준점으로서의 변화를 모색해 볼 수 있을 것이다. 정권의 색깔 변화도 의약분업에 영향을 줄 수 있는 소지를 갖고 있다.

14) 정형선과 이재현(2003: 94)은 의약분업 실시가 가계 부담으로 소비되던 의약품을 건강보험이라는 보장제도의 틀 안으로 전입시켰다는 점, 즉 의료제도의 보장성이 커졌다는 점을 긍정적으로 평가하였다.

4. 연구결과 요약

지금까지 한정된 사례를 중심으로 상징적 형식주의의 이론적 가능성을 모색하여 보았다. 심한 이해관계의 상충성과 딜레마에 직면하였던 복지정책에 초점을 맞추어 분석한 결과, 이상적으로 선택된 정책이 집행과정에서 변질되는 것을 발견할 수 있었다. 특히 상징적 형식주의를 분석함에 있어서는 도구적 형식주의나 번문욕례와는 다르게 대응하여야 한다는 점에 주목하였다. 먼저 본 논문에서 탐색된 상징적 형식주의의 원인과 그 대응에 관한 개괄적 내용을 정리하고, 결론(V)에서 연구의 시사점과 앞으로의 연구 과제를 제시하려고 한다.

세 사례의 특성을 (1) 가치 상충성과 딜레마, (2) 정책 사고들의 변화 시도 (이중 회로 학습), 마지막으로 (3) 사회의 인식구조 (사회의 무게 중심)의 기준에 비추어 비교한 내용을 요약하면 다음과 같다. 먼저 성매매특별법은 성매매에 대한 사회적 요구와 이를 둘러싼 조직적 범죄로부터 여성의 인권보호간의 충돌이 있는 분야로서 후자를 보호하기 위한 정책이다. 새로운 법은 기존의 법과 달리 정책 사고들의 변화가 있었지만 사회의 인식구조는 비호의적이고, 또한 결정과정에서 집단간의 상충성과 딜레마의 성격은 높았으나 실제로 정상적인 공론과정을 거쳐서 결정이 되기 어려운 정책이었다. 즉 무시된 딜레마형태로 결정이 되었다. 그 결과 집행과정에 성매매업소들의 비공식적 및 편법적 대응이 있었고, 또한 집행을 보장하는 행정기관의 인적 물적 증원도 없는 상태였고 또한 벌칙을 강화하여 대응하기에도 한계가 있었다. 결과적으로 성매매특별법은 형식주의화 되었다. 사회의 무게중심의 변화가 없는 상태에서 벌칙을 강화하여 집행을 강제할 수도 있으나 이것은 불필요한 번문욕례만을 창출하는 결과를 낳게 될 뿐이라는 것이다.

장애인고용정책은 사회적 형평과 능력의 가치가 심각하게 충돌하는 영역이기도 하다. 특히 장애인들에 대한 차별금지가 인권문제로 되고 있는 딜레마 상황이지만 고용정책의 내용을 보면 노동부 중심의 행정편의적 사고들을 벗어나지 못하고 있다. 국회는 정책(법) 결정과정에서 4당간에 모호한 타협과 노동부에게 많은 권한을 위임하는 형식으로 처리하였다. 즉 딜레마를 의회가 노동부에 전가하는 형태로 처리하였고 결과적으로 노동부가 선호하는 장애인 의무고용정책으로 자리매김하였다. 즉 정부는 자신의 집행비용을 줄이고 기업의 순응비용을 늘리는

행정편의적 발상으로 문제를 해결하려고 하였던 것이다. 그렇다고 벌칙을 강화하는 것도 한계가 있었다. 장애인 문제에 대한 기본전제나 가정에 대한 근본적 변화를 모색하여 해결책을 찾아야 함에도 불구하고, 이에 대한 노력이 결여됨으로 인하여 잘 집행되지 않는 정책이었다. 즉 이중회로학습이 필요한 정책임에도 불구하고 이것이 잘 이루어지지 않고 있는 정책영역이다. 장애인차별금지및권리구제등에관한법률이 2008년 4월 11일부터 시행되면서 장애인에 대한 제도적 맥락의 변화가 예상되고 이중회로학습의 가능성이 보인다.

마지막으로 의약분업은 결정과정에서 평등적 가치와 시장적 가치가 첨예하게 대립되는 심각한 딜레마의 성격을 가진 정책이었다. 즉 결정과정에 의료체계를 사회주의적 사고틀로 변화시키려고 하였으나 그것이 집행과정에서 유명무실화되는 과정을 겪었다. 결정과정에 분열되었던 의사단체가 집행과정에서는 단합된 목소리를 내면서 결정과정의 중요 정책내용을 뒤집어 버렸다. 의사들이 수용하기에는 순응비용이 너무 컸었고, 또한 의사들의 조직화 능력이 의약분업의 중요 내용을 형식주의화 시켜 버린 것이다. 그렇다고 상벌을 강화하여 의사들의 요구를 꺾고 원래의 결정된 내용대로 집행을 강행할 수 없는 것이 현실이었다. 이렇게 강행을 할 경우 순응비용을 동시에 증가시켜 모두가 불행한 결과를 만들 수 있기 때문이었다.

V. 결론: 딜레마, 상징적 형식주의와 진화의 춤

1. 연구의 시사점

모방 시기에만 많았을 것으로 생각하였던 형식주의가 현재에도 많이 존재한다. 그러나 형식주의의 성향은 같으나 그 내용은 매우 다르다. 즉 과거의 형식주의는 선진국의 제도를 조건의 차이를 반영하지 못하고 모방하다 보니 나타났던 도구적 형식주의나 번문욕례에 해당하는 형식주의였었다. 그러나 현재의 형태는 상징적 형식주의로 과거의 양태와 매우 다르다. 이것은 상벌제도의 집행이나 여건의 변화 등과 같은 과거의 분석틀로 이 현상을 설명하기에는 한계가 있다. 즉 상충성-딜

레마의 조건에서 나타나는 상징적 형식주의를 설명하기 위한 대안적 방법으로 딜레마 이론을 활용하였다. 연구 결과의 정책적 함의와 이론적 함의는 다음과 같다.

첫째, 정책과정에서는 이상적으로 결정된 내용이 집행과정에서 무력화되는 과정, 즉 형식주의화 되는 과정을 분석하였다. 결정과정과 집행과정은 관련 행위자들의 이해관계가 다르고 가치관점도 다르며, 현실적 조건도 다르다. 또한 현실인식에 있어서도 커다란 차이가 있다. 정책결정과정에서 정치가들이 선거를 의식하여 즉흥적으로 정책문제와 인과관계를 다루게 되면, 법의 비현실성과 형식주의적 성격은 높아질 수밖에 없다. 결과적으로 정치가들이 만든 이상적인 법은 원안 그대로 집행될 수 없는 상징적 형식주의가 나타날 수밖에 없다.

둘째, 형식주의는 법이나 제도가 추구하고자 하는 목표를 달성하지 못하고 있다는 면에서 바람직한 현상은 아니다. 그러나 상징적 형식주의처럼 불가피하게 그 상태를 거쳐서 점진적으로 개선해 나아가야 하는 정책도 있다. 이상주의자의 의견이 정책에 그대로 받아들여져서 이상적 목표를 세우고, 그것을 그대로 추진하여야 한다면 모두에게 무리가 될 수밖에 없다. 즉 정책의 무리한 집행으로 인하여 불필요한 순응비용과 집행비용을 부담하게 된다. 이 경우, 무리한 집행 보다 정책이 입안되고 법의 형식으로 만들어졌다는 것을 정책의 출발점으로 보고, 이를 점진적으로 개선하면서 집행하여 나가는 것을 목표로 하는 것이 좋다. 즉 형식주의를 감소시키되 상벌을 동원하여 그것을 직접적으로 해결하기보다 주변 여건의 변화를 우선적으로 유도하여 형식주의 감소 조건을 먼저 만들고, 여건이 변화한 후에 상벌의 집행을 강화하여 형식주의를 감소시켜 나가야 한다. 명시적으로 그리고 공식적으로 규정할수록 개선 가능성이 높아지는데, 예를 들어 범주에 따라 조건부로 또는 예외조항으로 하여 상이한 대응을 할 수 있도록 일정을 정하면 그 개선 가능성을 높이고 앞당길 수 있다.

셋째, 상징적 형식주의에 관한 연구는 법과 행정의 연결에 관한 실마리를 제공할 수 있다. 과거부터 지금까지 한국의 정책과정은 행정 주도적으로 운영되어왔기 때문에 법에 대한 강조가 상대적으로 미약하였다. 하지만 이제는 법의 중요성을 인식하여야 할 단계이며, 법과 행정이 연결되어야 할 때이다. 헌법과 법치주의가 강조되는 것은 물론이고, 국회의 입법과정과 법원의 역할이 커지고 있다는 것 과도 궤를 같이 한다. 법의 현실적합성이 중요한 문제가 되고 있다. 형식주의는 법

과 제도가 요구하는 행동과 실제 행동 간의 불일치 정도를 말하는 것으로 위반자가 예외적인 경우는 일탈행동이지만 그 위반이 일상화 된 경우에는 형식주의에 해당한다. 이는 법의 현실적합성이 낮다는 것을 의미하기도 한다. 이처럼 형식주의에 대한 연구는 법과 행정을 연결하는 가교로서 중요한 역할을 할 수 있다.

넷째, 정책집행과정에서 형식주의적 대응이 가지는 의미를 재해석할 수 있다. 정책결정에서 목표설정 및 이의 집행을 고려하는 것은 필수적이다. 특히 상충성, 갈등, 딜레마가 상존하는 정책문제의 경우는 실질적 합리성을 추구하는 것이 도구적 합리성에 못지않게 중요하다. 따라서 법 제정과정에서 정치적 합리성을 확보할 수 있는 담론과정 및 공적숙의를 거치는 것이 중요하다. 그러나 이 과정이 잘못 활용될 경우 정책은 정치적 타협의 산물이 되고, 잘못된 정책 방향을 설정하게 되기 쉬우며, 변질을 자초하게 된다. 본 논문에서 분석한 세 가지 사례, 성매매특별법, 장애인 고용정책이나 의약분업이 이와 같은 정책이라 할 수 있다. 이것을 막기 위한 방안으로서 진지한 담론과정의 필요성을 다시 한 번 상기할 필요가 있다 (이종범, 2005).

2. 연구과제

본 논문은 집단간에 가치와 이해관계의 상충성이 높은 3개의 사례에 근거하여 탐색적이기는 하지만 보편적 언명을 도출하고자 노력하였다. 이러한 탐색적 언명이 보편적 결과를 가지려면 경험적 연구를 추가해야 할 것이며, 복지 분야뿐만 아니라 다른 정책 분야에도 확장하여 연구를 하여야 할 것으로 생각된다. 특히 기득권과 소외집단이 충돌하는 영역, 이념적 대결, 첨단기술분야에 나타나는 보호된 가치간의 충돌 (김동환, 2002) 등 많은 분야에 상징적 형식주의 경향이 있음에도 불구하고 현재까지 충분히 연구되지 못하였다. 한편 지난 두 정권에 걸쳐서 지속된 행정개혁과 규제개혁에 관한 내용도 형식주의의 관점에서 검토되어야 할 분야이다. 이 정책들은 중요한 결정임에도 불구하고 공적 숙의과정이 결여된 경우가 많았다. 특히 평가분야의 개혁과정을 보면 전문가들이 평가대상 집단을 결정과정에 소외시킨 상태로 결정을 한 결과, 시행착오가 많이 일어나고 있고, 불필요한 순응비용을 창출하기도 하였다. 따라서 이에 대한 집중적 분석은 앞으로 의미가 있는 연구과제가 될 것이다.

상징적 형식주의에 대한 대응으로서 결정과 집행의 분리 (decoupling) 또는 느슨한 연결 (loose coupling) 을 시도하는 것도 중요한 대응방법이지만 그것도 다양한 양태가 있고 그것들 간의 관계에 대한 연구도 필요하다. 그런가 하면 정책집행 과정에서 나타나는 상이한 형식주의를 상호 독립적인 것으로 취급하였으나 이들 간에 밀접한 관련이 있고 이에 대한 연구도 중요한 연구과제이다. 특히 번문욕례와 상징적 형식주의 간에는 상충적 관계가 있고 이에 대한 연구가 필요하다.¹⁵⁾

▣ 참고문헌

- 강제상·김종래. 1996. “수질규제정책에 대한 정책대상집단의 순응에 관한 연구.” 《한국정책학회보》 5(1): 90-112.
- 김동환. 2002. “보호된 가치와 정책딜레마.” <<한국정책학회보>>. 11(1): 27-52.
- 김명환·안혁근. 2006 “대상집단에 대한 사회적 인식의 전환에 따른 정책변화: 성매매 특별법을 중심으로.” 《한국행정학보》 40(4): 469-490.
- 김주환. 2004. “의약분업정책네트워크와 정책반응의 변화: 정책패러다임의 변화를 중심으로”. 《행정논총》 42(1): 133-163.
- 김태일·강미나·김주환·문명재·안병철·전영한. 2006. 《의약분업 정책사례》 서울: 중앙공무원교육원
- 김태일·이규선. 2007. “장애인고용촉진제도의 정책수단과 성과.” 《한국정책학회보》 16(1): 117-142.
- 박통희·김동환. 1992. “딜레마와 형식주의.” 《한국행정학보》 25(4): 45-66.
- 성지은·정병걸·송위진. 2007. 《탈추격형 기술혁신의 기술위험관리》. 과학기술정책연구원.
- 소영진. 1994. “딜레마와 파라독스,” 이종범·안문석·염재호·박통희 외. 1994. 《딜레마 이론: 조직과 정책의 새로운 이해》 서울: 나남: 45-75.
- 소영진. 1999. “딜레마 발생의 사회적 조건.” 《한국행정학보》. 33(1): 185-205.

15) 딜레마 시각에서의 형식주의(성매매특별법, 장애인 고용정책, 의약분업)와 번문욕례(red-tape)의 관계를 재음미하여 보는 것도 의미가 있다고 생각한다. 즉 형식주의를 부정하려고 지나치게 상벌을 강화하여 적용하는 경우 불필요한 비용을 창출시키는 번문욕례가 필수적으로 나타난다는 것이다. 이 경우 차라리 형식주의를 잠정적으로 용인하면서 번문욕례를 줄이는 것이 더 현명한 선택이다.

- 송위진·박동오·강윤재. 2007. 《탈추격형 기술혁신의 불확실성 대응전략》 과학기술정책연구원
- 안병철. 2002. “의약분업정책변동과 정책실패: 정책어그리집의 개념을 중심으로.” 《한국행정학보》 36(1): 41-57.
- 염재호·박국흠. 1992. “딜레마와 정책의 비일관성: 제6공화국의 정책대응.” 《한국행정학보》 25(4): 23-44.
- 원숙연·박진경. 2006. “젠더-거버넌스의 가능성 탐색: 성매매방지법 제정과정을 중심으로.” 《한국여성학》 22(4): 85-124.
- 윤건수. 2006. “정부의 결정을 딜레마상황으로 가계하는 요인과 그에 대한 대응책에 관한 연구.” 《한국행정연구》 15(1): 71-100.
- 윤건수·소영진·김동환·이종범 외. 2000. 《딜레마와 행정》 서울:나남.
- 윤택섭. 2005. “정책집행주체의 정책집행태도에 관한 연구.” 《한국공공관리학보》 19(1): 135-157.
- 이경희·권순만. 2004. “의약분업정책: 이익집단의 영향과 정책과정의 교훈.” 《한국정책학회보》 13(5): 255-277.
- 이상돈. 1998. “의료의 자율성과 법의 정당성: 의료보험과 의약분업의 제도개혁에 대한 법이론적 분석.” 《법학논집》 35: 231-277.
- 이석원. 2007. “장애인의 생산성과 의무고용제도.” 《한국정책학보》 16(4): 277-305.
- 이종범. 1986. 《국민과 정부관료제》 서울: 고려대학교 출판부
- 이종범. 2003. “행정이론의 토착화의 재음미: 《국민과 정부관료제》에 대한 비판적 성찰” 《한국사회와 행정연구》 14(2): 1-22.
- 이종범·안문석·이정준·윤건수. 1992. “정책분석에 있어서 딜레마 개념의 유용성.” 《한국행정학보》 25(4): 3-22.
- 이종범·안문석·염재호·박통희 외. 1994. 《딜레마이론: 조직과 정책의 새로운 이해》 서울: 나남
- 전영평. 2000. “장애인고용정책의 논리와 위상분석.” 《한국행정학보》 34(3): 281-298.
- 전영평. 2007. “소수자의 정체성, 유형, 그리고 소수자 정책의 연구 관점.” 《정부학연구》 13(2): 107-131.
- 전영평·이근수. 2002. “항해와 정박효과의 은유를 통한 장애인고용정책 집행의 해석.” 《한국행정학보》 36(1): 59-76.
- 전진석. 2003. “의약분업 정책변화에 대한 연구: 정책옹호연합모형을 적용하여.” 《한국

- 정책학회보》 12(2): 59-87.
- 정형선·이재현. 2003. "OECD 기준에 따른 국민의료비의 추계를 통해 본 의약분업 전후 우리나라 의료비의 구조변화." 《보건경제연구》 9(2): 79-96.
- 조 국. 2008. "'차별금지법' 장애인 질적 인권보호 계기로." 《동아일보》. 4월 9일.
- Argyris, Chris, 1980. "Making the Undiscussable and Its Undiscussability Discussable," *Public Administration Review*, 40 : 205-214.
- Bozeman, Barry. 2000. *Bureaucracy and Red-tape*. Upper Saddle River: Prentice Hall
- Crawford, Sue S. and E. Ostrom. 1995. "A Grammar of Institutions," *American Political Science Review*, 89(3) : 582- 600.
- Kaufman, Herbert. 1977. *Red-tape: Its Origins, Uses and Abuses*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- March, James G. and Johan P. Olsen. 1976. *Ambiguity and Choice in Organizations* Bergen: Universitatforlager, 24-37.
- May, Peter J. 2004. "Compliance Motivations: Affirmative and Negative Bases." *Law & Society Review*. 38(1): 41-68.
- Merton, Robert K. 1938. "Social Structure and Anomie." *American Sociological Review*. 3: 672-682.
- Meyer, John W. and Brian Rowan, 1977. "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony," *American Journal of Sociology*, 83 : 340-363.
- Orton, J. Douglas and Karl E. Weick. 1990. "Loosely Coupled Systems: A Reconceptualization," *Academy of Management Review*, 15(2): 203-223.
- Suchman, Mark C. 1995. "Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches," *Academy of Management Review*, 20(3) : 571-610.